

PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.131, DE 2007

(Apensados: PL nº 2.205/2007, PL nº 5.608/2009, PL nº 1.645/2011, PL nº 2.085/2011, PL nº 3.793/2012, PL nº 4.582/2012, PL nº 1.474/2015, PL nº 3.113/2015, PL nº 8.904/2017, PL nº 10.891/2018, PL nº 9.708/2018, PL nº 1.106/2019, PL nº 1.206/2019, PL nº 1.427/2019, PL nº 1.617/2019, PL nº 1.811/2019, PL nº 2.222/2019, PL nº 3.152/2019, PL nº 957/2019, PL nº 5.598/2020, PL nº 1.892/2021, PL nº 2.078/2021, PL nº 2.306/2021, PL nº 2.724/2021, PL nº 3.338/2021, PL nº 3.377/2021, PL nº 3.619/2021, PL nº 3.916/2021, PL nº 4.545/2021, PL nº 599/2021, PL nº 756/2021, PL nº 928/2021, PL nº 1.816/2022, PL nº 2.705/2022, PL nº 1.024/2023, PL nº 1.332/2023, PL nº 1.426/2023, PL nº 2.530/2023 e PL nº 2.672/2023)

Torna obrigatória a homologação em cartório de todo contrato de empréstimo consignado a ser efetuado por aposentado ou pensionista do INSS.

Autor: Deputado EDGAR MOURY

Relatora: Deputada LAURA CARNEIRO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei no 2.131, de 2007, dispõe que o empréstimo consignado, quando efetuado por aposentado ou pensionista junto a bancos e financeiras que mantêm convênios com o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, somente poderá ser realizado após homologação do contrato em cartório, com o devido reconhecimento de firma.

Em sua Justificação, o autor destaca os “golpes utilizados por estelionatários inescrupulosos que se utilizam do número do benefício do aposentado e outros dados pessoais. Com tais informações, eles falsificam documentos que servem para conseguir empréstimos junto a bancos e financeiras que mantêm convênios com o INSS para desconto em folha - o chamado empréstimo consignado”. Como solução viável, propõe “tornar



obrigatória a homologação dos contratos de empréstimos consignados em cartório, com o devido reconhecimento da firma do aposentado ou pensionista".

Tramitando em conjunto, encontram-se as seguintes 39 proposições:

PL nº 2.205/2007, de autoria do Deputado Júlio Delgado, que vedava às instituições financeiras ou de crédito ofertar ou contratar empréstimo em domicílio.

PL nº 5.608/2009, de autoria do Deputado Pompeo de Mattos, que exige firma reconhecida por autenticidade para contratação de empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil, aos aposentados e pensionistas do INSS.

PL nº 1.645/2011, de autoria do Deputado Romero Rodrigues, que acrescenta parágrafos ao art. 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para exigir autorização de familiar nas operações de crédito consignado com idosos titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social.

PL nº 2.085/2011, de autoria do Deputado Fábio Faria, que altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que "Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências", para os fins de vedar a contratação de empréstimo consignado por aposentado ou pensionista mediante procuração.

PL nº 3.793/2012, de autoria do Deputado Jorge Corte Real, que altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que "Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências", para vedar a contratação de empréstimo consignado por aposentado ou pensionista mediante procuração, e dá outras providências.

PL nº 4.582/2012, de autoria do Deputado Marcelo Matos, que acrescenta o § 7º ao art. 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que "Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências", com a finalidade de vedar a contratação não presencial nas operações de crédito consignado com titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social.



PL nº 1.474/2015, de autoria do Deputado José Otávio Germano, que autoriza a concessão de crédito consignado aos titulares de benefício assistencial.

PL nº 3.113/2015, de autoria do Deputado Rômulo Gouveia, que proíbe a contratação de empréstimo pessoal em terminal bancário de autoatendimento por pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

PL nº 8.904/2017, de autoria do Deputado Roberto Sales, que acrescenta novo § 4º ao art. 52 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro 1990, que "dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências" para requerer atendimento individualizado, senha e biometria nas operações de crédito celebradas com idosos.

PL nº 10.891/2018, de autoria do Deputado Eduardo Barbosa, que acrescenta §§ 7º e 8º ao art. 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que "Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências", com a finalidade de vedar a renovação de contratação não presencial nas operações de crédito consignado com titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social.

PL nº 9.708/2018, de autoria do Deputado Miguel Lombardi, que acrescenta o § 12, ao art. 20, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que "Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências", para o fim de proibir a oneração do benefício em face de contratação de crédito consignado

PL nº 1.106/2019, de autoria do Deputado Baleia Rossi, que dispõe sobre as formalidades e requisitos aplicáveis a quaisquer tipos de empréstimos consignados, concedidos por instituições financeiras, nos quais há um desconto no valor dos benefícios pagos pela Previdência Social, das parcelas referentes ao aos referidos empréstimos, e dá outras providências.

PL nº 1.206/2019, de autoria do Deputado Ronaldo Carletto, que altera a Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951 - Lei dos crimes contra economia popular, para tipificar como crime a conduta de realizar atividade de marketing ativo, oferta comercial ou proposta que tente convencer aposentado ou pensionista, nos primeiros seis meses após a concessão do benefício, a



* C D 2 3 7 1 9 3 5 9 6 8 0 0 *

firmar contratos de empréstimo pessoal ou de cartão de crédito, com pagamento mediante desconto direto no benefício.

PL nº 1.427/2019, de autoria do Deputado Giovani Cherini, que vedava a contratação de operações de crédito sob consignação em pagamento por aposentados e pensionistas; revoga o art. 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento e dá outras providências.

PL nº 1.617/2019, de autoria do Deputado Schiavinato, que acrescenta o § 7º ao art. 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, com redação dada pela Lei nº 13.172, de 21 de outubro de 2015.

PL nº 1.811/2019, de autoria do Deputado Lourival Gomes, que altera e acresce dispositivo ao art. 10 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências; e altera o art. 33 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor, para instituir regras especiais de proteção a idosos, aposentados e pensionistas na oferta e na contratação de operações de crédito.

PL nº 2.222/2019, de autoria do Deputado Vinicius Farah, que altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para inserir o artigo 96A para criminalizar instituições financeiras e bancos que assediem o idoso a contratar empréstimos

PL nº 3.152/2019, de autoria do Deputado Vavá Martins, que altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para proibir, nas operações de crédito com desconto em folha de pagamento, a fixação, para aposentados e pensionistas idosos, de prazos de parcelamento reduzidos e de taxas de juros, superiores à média aplicada aos demais mutuários.

PL nº 957/2019, de autoria da Deputada Edna Henrique, que altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento e dá outras providências, para instituir regras especiais para as operações de crédito sob consignação contratadas por aposentados e pensionistas.

PL nº 5.598/2020, de autoria do Deputado Flávio Nogueira, que altera a redação do art. 68 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 -



Código de Defesa do Consumidor, tipificando o crime de abuso na contratação de empréstimo consignado praticado contra aposentado ou pensionista.

PL nº 1.892/2021, de autoria do Deputado Heitor Schuch, que proíbe as instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil, diretamente ou por meio de interposta pessoa física ou jurídica, de celebrar contratos de empréstimo de qualquer natureza que não tenham sido expressamente solicitados pelos beneficiários a aposentados e pensionistas através de ligação telefônica.

PL nº 2.078/2021, de autoria do Deputado Otto Alencar Filho, que estabelece punição às instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil pela prática de empréstimos não autorizados ou não solicitados.

PL nº 2.306/2021, de autoria do Deputado Zé Vitor, que acrescenta parágrafo ao art. 52 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro 1990, que “dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências” para proibir a contratação de operação de crédito não presencial com consumidores idosos.

PL nº 2.724/2021, de autoria do Deputado Alexandre Frota, que fica qualquer empresa proibida de realizar contratos de concessão de crédito, financiamento ou consórcios com idosos por meio eletrônico ou telefônico, sendo autorizada apenas a realização destes contratos de forma presencial.

PL nº 3.338/2021, de autoria do Deputado Mauro Nazif, que altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para dispor sobre a concessão indevida de empréstimo consignado a aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social e dá outras providências.

PL nº 3.377/2021, de autoria do Deputado Delegado Antônio Furtado, que cria o Art. 66-A da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor, para tipificar o crime de empréstimo consignado fraudulento.

PL nº 3.619/2021, de autoria do Deputado Henrique do Paraíso, que dispõe sobre a proibição de refinanciamento de empréstimos consignados sem concordância expressa do consumidor e dá outras providências



PL nº 3.916/2021, de autoria do Deputado Junio Amaral, que acrescenta o art. 31-A à Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, para vedar o empréstimo consignado por telefone a consumidores idosos, aposentados ou pensionistas, fixando multa em caso de descumprimento.

PL nº 4.545/2021, de autoria do Deputado Eduardo da Fonte, que proíbe e considera prática abusiva oferecer empréstimos aos aposentados ou pensionistas por telefone ou qualquer outro meio não presencial.

PL nº 599/2021, de autoria do Deputado Eduardo Bismarck, que tipifica como crime a conduta de efetuar ligações para ofertar empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil ou qualquer outra proposta para convencer aposentado ou pensionista, a firmar contratos cujo pagamento seja por desconto direto no benefício.

PL nº 756/2021, de autoria do Deputado Helio Lopes, que altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para exigir procedimentos específicos nas operações de crédito direcionadas a consumidores idosos e estabelecer que, nas outorgas de crédito sem anuência do tomador, inexistirá obrigação de pagamento

PL nº 928/2021, de autoria do Deputado Augusto Coutinho, que altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para vedar às instituições financeiras e aos seus representantes a oferta por telefone de empréstimos, financiamentos, seguros, aplicações financeiras, investimentos, ou qualquer outro tipo de operação com desconto de prestações em folha de pagamento.

PL nº 1.816/2022, de autoria do Deputado Célio Silveira, que altera o art. 115 da Lei 8.213, de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e acrescenta os artigos 6º-C e 6º-D à Lei nº 10.820, de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, para disciplinar o desconto de empréstimo consignado da aposentadoria e pensão por morte pagas pelo Regime Geral de Previdência Social e do Benefício de Prestação Continuada, de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

PL nº 2.705/2022, de autoria do Deputado Ricardo Silva, que altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a



autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências.

PL nº 1.024/2023, de autoria do Deputado Duarte, que acrescenta o §3º ao artigo 54-G da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para tornar obrigatório a coleta da assinatura física das pessoas idosas em contratos de operação de créditos firmados por meio eletrônico com instituições financeiras e de crédito, seus representantes ou prepostos.

PL nº 1.332/2023, de autoria do Deputado Murilo Galdino, que dispõe sobre a obrigatoriedade da assinatura física das pessoas idosas em contratos de operação de crédito firmados por meio eletrônico ou telefônico, bem como a disponibilização em meio físico do contrato.

PL nº 1.426/2023, de autoria da Deputada Julia Zanatta, que altera as Leis nºs 10.820, de 17 de dezembro de 2003, e 14.509, de 27 de dezembro de 2022, para assegurar ao consumidor o direito à retenção, a título de indenização, dos valores depositados indevidamente em razão de empréstimo consignado não contratado.

PL nº 2.530/2023, de autoria do Deputado Guilherme Boulos, que altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para dispor sobre empréstimos consignados em caso de contratação sem autorização do beneficiário.

PL nº 2.672/2023, de autoria do Deputado Félix Mendonça Júnior, que altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para determinar que as autorizações para desconto em folha de pagamento ou no benefício de aposentadoria ou pensão sejam feitos presencialmente e dá outras providências.

A matéria foi distribuída, em 2007, às Comissões de Seguridade Social e Família, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania, originalmente tramitando em regime ordinário e sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões.

Na então Comissão de Seguridade Social e Família, em 21/10/2009, foi aprovado parecer pela rejeição do PL 2.131/2007 e pela aprovação do PL 2.205/2007 e do PL 5.608/2009, apensados, com substitutivo que vedava a instituições financeiras ou de crédito a oferta ou contratação de



empréstimos em domicílio das pessoas, sem o consentimento destas, sob pena do pagamento do dobro do valor emprestado.

Na Comissão de Finanças e Tributação, em 10/4/2013, foi aprovado parecer pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do PL nº 2.131/07 e dos PLs nos 2.205/2007 e 5.608/09, apensados, e do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família; e, no mérito, pela rejeição das quatro proposições.

Ainda em 2013, foi incluída a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania entre aquelas competentes para apreciar o mérito da matéria.

Em 2016, ainda sem manifestação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania sobre os então nove projetos apensados, foi determinada a oitiva da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, e a constituição de comissão especial, que nunca chegou a ser constituída.

Em 2 de agosto de 2023, houve despacho da Mesa no sentido da não mais sujeição à apreciação de Comissão Especial.

Em 1 de agosto de 2023, foi aprovado requerimento de urgência ao Projeto de Lei n.º 2.530, de 2023, do ilustre Deputado Guilherme Boulos, estando a matéria disponível para apreciação em Plenário, pendente os pareceres das comissões de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1. Constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e redacional

Observamos que inexiste qualquer objeção quanto aos pressupostos de constitucionalidade dos Projetos de Lei nos 2.131, de 2007, 2.205, de 2007, 5.608, de 2009, 1.645, de 2011, 2.085, de 2011, 3.793, de



* C D 2 3 7 1 9 3 5 9 6 8 0 0 *

2012, 4.582, de 2012, 1.474, de 2015, 3.113, de 2015, 8.904, de 2017, 10.891, de 2018, 9.708, de 2018, 957, de 2019, 1.106, de 2019, 1.206, de 2019, 1.427, de 2019, 1.617, de 2019, 1.811, de 2019, 2.222, de 2019, 3.152, de 2019, 5.598, de 2020, 599, de 2021, 756, de 2021, 928, de 2021, 1.892, de 2021, 2.078, de 2021, 2.306, de 2021, 2.724, de 2021, 3.338, de 2021, 3.377, de 2021, 3.619, de 2021, 3.916, de 2021, 4.545, de 2021, 1.816, de 2022, 2.705, de 2022, 1.024, de 2023, 1.332, de 2023, 1.426, de 2023, 2.530, de 2023 e 2.672, de 2023, bem como do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família ao Projetos de Lei nºs 2.205, de 2007 e 5.608, de 2009.

As proposições atendem aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos termos dos artigos 22, incisos I, VII e XXIII, 48 e 61, todos da Constituição da República.

No que respeita à constitucionalidade material, também há harmonia entre as alterações propostas com as disposições da Lei Maior, com as seguintes exceções:

No Projeto de Lei n. 928, de 2021, o art. 3º é inconstitucional, por violação ao princípio da separação dos poderes.

No Projeto de Lei n. 3.619, de 2021, o art. 4º é inconstitucional, por violação ao princípio da separação dos poderes. A estipulação das multas no *caput* e § 2º do art. 3º em múltiplos de salários mínimos também é inconstitucional, por afronta ao art. 7º, inciso IV da Carta da República.

No Projeto de Lei n. 2.705, de 2022, o art. 2º é inconstitucional, por violação ao princípio da separação dos poderes.

Com relação à juridicidade, as proposições revelam-se adequadas. O meio escolhido é apropriado para atingir o objetivo pretendido. O respectivo conteúdo possui generalidade e se mostra harmônico com os princípios gerais do Direito.

No tocante à técnica legislativa, as proposições se amoldam aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis, com as seguintes exceções:



No Projeto de Lei n. 1.645, de 2011, os parágrafos acrescidos ao art. 6º da Lei n. 10.820/2003 teriam de ser renumerados para 9º e 10.

No Projeto de Lei n. 2.085, de 2011, os parágrafos acrescidos ao art. 6º da Lei n. 10.820/2003 teriam de ser renumerados para 9º, 10 e 11.

No Projeto de Lei n. 3.793, de 2012, os parágrafos acrescidos ao art. 6º da Lei n. 10.820/2003 teriam de ser renumerados para 9º, 10, 11 e 12 e o art. 6º-A acrescido teria de ser renumerado como 6º-C, além de substituídas as iniciais (AC) por (NR) no art. 6º, e excluídas no 6º-C.

No Projeto de Lei n. 4.582, de 2012, o parágrafo acrescido ao art. 6º da Lei n. 10.820/2003 teria de ser renumerados para 9º.

No Projeto de Lei n. 1.474, de 2015, o artigo acrescido à Lei n. 10.820/2003 teria de ser renumerados para 6º-C.

No Projeto de Lei n. 10.891, de 2018, os parágrafos acrescidos ao art. 6º da Lei n. 10.820/2003 teriam de ser renumerados para 9º e 10.

No Projeto de Lei n. 9.708, de 2018, o parágrafo acrescido ao art. 20 da Lei n. 8.742/1993 teria de ser renumerado para 16.

No Projeto de Lei n. 957, de 2019, o artigo acrescido à Lei n. 10.820/2003 teria de ser renumerado para 6º-C.

No Projeto de Lei n. 1.617, de 2019, o parágrafo acrescido ao art. 6º da Lei n. 10.820/2003 teria de ser renumerado para 9º e teria de ser acrescida a expressão (NR).

No Projeto de Lei n. 2.222, de 2019, teria de ficar claro que não se trata de dar nova redação, mas de acrescer o dispositivo legal indicado.

No Projeto de Lei n. 5.598, de 2020, teria de ficar claro que não se trata de dar nova redação, mas de acrescer o dispositivo legal indicado.

No Projeto de Lei n. 928, de 2021, os parágrafos acrescidos ao art. 6º da Lei n. 10.820/2003 teriam de ser renumerados para 9º, 10, 11 e 12.

No Projeto de Lei n. 2.078, de 2021, o inciso I do § 1º do art. 2º teria de ser renumerado para § 2º, e o § 2º para § 3º.



No Projeto de Lei n. 2.724, de 2021, o § 1º do art. 2º teria de ser renumerado como parágrafo único.

No Projeto de Lei n. 3.338, de 2021, teriam de ser acrescidas linhas pontilhadas após o inciso III do § 2º-A, antes do (NR).

No Projeto de Lei n. 4.545, de 2021, teria de ser acrescida a expressão (NR) ao final do art. 39 da Lei n. 8.078, de 1990; e renumerado o “parágrafo único-A” do art. 54-D como § 2º.

No art. 3º do Projeto de Lei n. 1.426, de 2023, a referência teria de ser única, a art. 4º- ou 5º-A.

No art. 2º do Projeto de Lei n. 2.672, de 2023, o verbo correto seria “entra” e não “entre”.

II.2. Mérito

De um modo geral, o projeto principal e todos os seus apensados buscam enfrentar os constantes abusos nas ofertas e contratações de crédito mediante consignação em pagamento, especialmente nas operações que têm como tomador a pessoa idosa.

Trata-se, sem dúvida, de preocupação extremamente oportuna e relevante. Os constantes abusos na oferta e contratação de crédito consignado têm despertado a atenção da sociedade e reverberado, igualmente, neste parlamento.

O crédito consignado, por meio da diminuição dos riscos de inadimplência, contribui para a redução das taxas de juros e, consequentemente, para a ampliação do acesso ao crédito para empregados, aposentados e pensionistas do setor privado e público, fomentando, desse modo, o consumo e a economia. Ao lado desses aspectos positivos, contudo, a massificação dessas operações gerou também numerosos excessos na exploração dessa atividade econômica.

Lamentavelmente, fatos como facilidade de acesso aos registros de aposentadoria, rapidez exagerada na concessão, proliferação de correspondentes bancários, marketing enganoso, fiscalização precária, entre



* C D 2 3 7 1 9 3 5 9 6 8 0 0 *

outros, vem transformando o crédito consignado em ambiente fértil para abusos e fraudes.

Inicialmente, é relevante anotar que a realização de empréstimos sem consentimento do tomador – pessoa idosa ou não – já é, evidentemente, vedada por nosso ordenamento jurídico. Em primeiro, pelas leis civis, que estabelecem como nulos os negócios jurídicos em que falte o elemento fundamental da manifestação da vontade. A concretização, portanto, de uma operação de crédito sem a concordância do beneficiário do empréstimo traduz, de plano, um ilícito civil, que conduz à invalidade da operação.

Em segundo, representa prática claramente abusiva, tipificada no Código de Defesa do Consumidor (art. 39, III)¹, e passível de punição administrativa, a par de ensejar a devolução em dobro dos juros e encargos cobrados em razão da operação não autorizada pelo consumidor².

Em terceiro, caracterizado o dolo do agente financeiro (instituição financeira ou intermediário) em contratar sem consentimento e, assim, auferir as vantagens daquele negócio, está configurada a fraude penal, descrita no art. 171 do Código Penal (estelionato).

Obviamente, a circunstância de subsistirem vedações civis e penais não tem sido suficiente para evitar, na prática, que contratações abusivas sigam ocorrendo. Por um lado, em razão da deficiência fiscalizatória e repressiva para lidar com a quantidade de irregularidades cometidas no âmbito do sistema financeiro, em especial no crédito consignado para aposentados.

Por outro, porque há uma enorme quantidade de casos em que, aparentemente, houve manifestação de vontade sim, mas não adequadamente informada e, muitas vezes, fruto de assédio presencial ou telefônico, de dados falsos ou incompletos quanto aos juros e prazos envolvidos ou de outros artifícios. E esse tem sido o principal problema enfrentado pelos aposentados.

¹ Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: [...] III - enviar ou entregar ao consumidor, sem solicitação prévia, qualquer produto, ou fornecer qualquer serviço;

² Art. 42. [...] Parágrafo único. O consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável.



* C D 2 3 7 1 9 3 5 9 6 8 0 0 *

Para lidar com essas situações, o Parlamento vem concebendo e aplicando soluções regulatórias que possam oferecer mais segurança aos idosos nas contratações de crédito.

Recentemente, foi aprovada a Lei n. 14.181, de 2021, que alterou o Código de Defesa do Consumidor para tratar o superendividamento do consumidor sob dois enfoques principais: prevenção e tratamento.

No âmbito da prevenção, a Lei abordou um ponto extremamente importante para a matéria em debate nestes projetos – excessos na oferta de consignados. Ele impõe maior rigor na publicidade da oferta de crédito, pondo fim às brechas para propagandas ambíguas ou enganosas; estabelece o dever ativo de informação e esclarecimento; e demanda exame cuidadoso da condição social.

Ainda assim, como demonstra a observação da realidade, os excessos e irregularidades na oferta e contratação de empréstimos consignados seguem lamentavelmente frequentes. A precariedade da estrutura fiscalizatória e a ineficiência do aparato repressivo seguem estimulando a que os agentes financeiros envolvidos no fornecimento de crédito consignado sejam lenientes e desidiosos na verificação e controle de suas operações.

Tudo indica que permanece financeiramente vantajoso para essas instituições continuar concedendo indiscriminadamente crédito, sem certificar a autorização prévia do tomador, e deixar de instituir mecanismos rigorosos de vigilância da idoneidade das contratações de crédito feitas em seus sistemas. As sanções por tais comportamentos, quando ocorrem, dão-se em patamares tímidos, insuficientes para desincentivar tais condutas.

A nosso entender, é preciso adotar solução mais enérgica para fazermos cessar, definitivamente, essa verdadeira epidemia de fraudes nas operações de crédito consignado e assegurar que as instituições financeiras e seus correspondentes sejam cuidadosos e responsáveis nas concessões de crédito consignado.

Dentre as variadas abordagens apresentadas nas quarenta propostas que compõem este conjunto de projetos, entendemos que a mais eficiente consiste – na linha proposta pelo PL n. 2.530/2023, e também pelos



PLs 3.338/2021 e 1.426/2023 – em determinar a manutenção, pelo beneficiário de operação de crédito não autorizada, dos valores depositados indevidamente. Isso corresponde a estabelecer uma obrigação imediata e automática aos fornecedores de crédito não solicitado, determinando a reversão dos valores irregularmente depositados em favor do consumidor.

Observe-se que não se trata de medida dissonante do nosso vigente regime de proteção e defesa do consumidor. O Código de Defesa do Consumidor, nos termos do art. 39, inciso III e parágrafo único, já prevê que os serviços prestados e os produtos remetidos sem solicitação prévia equivalem a amostras grátis, eximindo o consumidor de qualquer obrigação de pagamento.

Compreendemos que o depósito não autorizado, teoricamente, pode equiparar-se à amostra grátis, inexistindo, portanto, obrigação de pagamento. Esse posicionamento, aliás, chegou a ser defendido pelo Procon-SP:

Quando uma instituição financeira coloca na conta do cidadão um valor sem que ele tenha pedido, este valor pode ser considerado uma amostra grátis. E, portanto, não deverá ser cobrado. Além disso, quaisquer juros ou encargos que venham a ser cobrados terão que ser devolvidos em dobro, conforme previsão legal [...]. As empresas que estão depositando valores nas contas de aposentados e pensionistas sem a devida autorização devem ficar alertas, pois o Procon-SP irá aplicar os artigos 39 e 42 do Código de Defesa do Consumidor e elas terão que arcar com a perda do valor depositado e com a devolução em dobro de todos os juros e encargos cobrados.³

Entendemos, contudo, que determinar a perda total do valor irregularmente depositado pode parecer desproporcional e sinalizar uma espécie de enriquecimento sem causa. Temos a convicção, contudo, que é preciso avançar e definir uma multa automática, em percentual do valor depositado em benefício do consumidor lesado, como medida que contribua para a redução das ocorrências, incentive a adoção de controles mais

³ Disponível em <https://www.consumidormoderno.com.br/2021/09/28/procon-emprestimo-amostra-gratis/> (acesso em 03.07.2023)



* C D 2 3 7 1 9 3 5 9 6 8 0 0 *

rigorosos pelas instituições financeiras e desmotive a concessão de empréstimos não autorizados pelas instituições financeiras.

Nesse sentido, nossa posição é favorável ao Projeto de Lei n.º n. 2.530/2023, e dos outros dois referidos projetos que oferecem similar solução normativa. Em relação às demais proposições apensadas, a quase totalidade das propostas tem, em sua essência, o objetivo de coibir a concretização de empréstimos não autorizados ou fraudulentos, seja por meio do aumento das restrições às ofertas, pela instituição de novos requisitos de segurança ou pela criminalização da conduta de depositar valores não solicitados a título de crédito consignado. No mesmo passo caminha o Substitutivo da Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, que proíbe a oferta ou contratação dessas operações em domicílio e exige aquiescência presencial ou mediante procuração específica. Somos, em decorrência, favoráveis a esses apensados e ao Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família

Tendo, portanto, o Projeto de Lei n.º 2530/2023 como referência inicial, apresentamos um substitutivo que veda expressamente a concessão de crédito sem autorização do beneficiário, estabelece multa automática em caso de descumprimento e exige maior rigor na verificação da operação pelos consignatários. Ao mesmo passo, propomos a explicitação de que impor condições específicas às pessoas idosas, como demandar a presença física pra contratações, constitui prática discriminatória.

Entendemos que, desse modo, o Substitutivo acolhe os objetivos do projeto principal, de quase todos os demais projetos apensados e do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família, uma vez que estes pretendem, com formatações diversas, atender à mesma finalidade: combater a ocorrência de empréstimos consignados não autorizados e fraudulentos.

Já os PLs 1.474/2015, 9.708/2018, 1.427/2019, 3.152/2019 e 2.705/2022, por terem desígnios distintos, precisarão ser, com a licença devida, rejeitados.



II.3 - Conclusão do voto

Ante o exposto, **no âmbito da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa**, somos:

- i) pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 2.131, de 2007, 2.205, de 2007, 5.608, de 2009, 1.645, de 2011, 2.085, de 2011, 3.793, de 2012, 4.582, de 2012, 3.113, de 2015, 8.904, de 2017, 10.891, de 2018, 957, de 2019, 1.106, de 2019, 1.206, de 2019, 1.427, de 2019, 1.617, de 2019, 1.811, de 2019, 2.222, de 2019, 3.152, de 2019, 5.598, de 2020, 599, de 2021, 756, de 2021, 928, de 2021, 1.892, de 2021, 2.078, de 2021, 2.306, de 2021, 2.724, de 2021, 3.338, de 2021, 3.377, de 2021, 3.619, de 2021, 3.916, de 2021, 4.545, de 2021, 1.816, de 2022, 2.705, de 2022, 1.024, de 2023, 1.332, de 2023, 1.426, de 2023, 2.530, de 2023 e 2.672, de 2023, e do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família ao Projetos de Lei nºs 2.205, de 2007 e 5.608, de 2009, na forma do anexo Substitutivo;
- ii) pela rejeição dos 1.474, de 2015, 9.708, de 2018, 1.427, de 2019, 3.152, de 2019 e 2.705, de 2022.

No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, com as correções indicadas, dos Projetos de Lei nºs 2.131, de 2007, 2.205, de 2007, 5.608, de 2009, 1.645, de 2011, 2.085, de 2011, 3.793, de 2012, 4.582, de 2012, 1.474, de 2015, 3.113, de 2015, 8.904, de 2017, 10.891, de 2018, 9.708, de 2018, 957, de 2019, 1.106, de 2019, 1.206, de 2019, 1.427, de 2019, 1.617, de 2019, 1.811, de 2019, 2.222, de 2019, 3.152, de 2019, 5.598, de 2020, 599, de 2021, 756, de 2021, 928, de 2021, 1.892, de 2021, 2.078, de 2021, 2.306, de 2021, 2.724, de 2021, 3.338, de 2021, 3.377, de 2021, 3.619, de 2021, 3.916, de 2021, 4.545, de 2021, 1.816, de 2022, 2.705, de 2022, 1.024, de 2023, 1.332, de 2023, 1.426, de 2023, 2.530, de 2023 e 2.672, de 2023, bem como do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família ao Projetos de Lei nºs 2.205, de 2007 e 5.608, de 2009, e do



Substitutivo ora apresentado pela Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa.

No mérito, somos:

- i) pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 2.131, de 2007, 2.205, de 2007, 5.608, de 2009, 1.645, de 2011, 2.085, de 2011, 3.793, de 2012, 4.582, de 2012, 3.113, de 2015, 8.904, de 2017, 10.891, de 2018, 957, de 2019, 1.106, de 2019, 1.206, de 2019, 1.427, de 2019, 1.617, de 2019, 1.811, de 2019, 2.222, de 2019, 3.152, de 2019, 5.598, de 2020, 599, de 2021, 756, de 2021, 928, de 2021, 1.892, de 2021, 2.078, de 2021, 2.306, de 2021, 2.724, de 2021, 3.338, de 2021, 3.377, de 2021, 3.619, de 2021, 3.916, de 2021, 4.545, de 2021, 1.816, de 2022, 2.705, de 2022, 1.024, de 2023, 1.332, de 2023, 1.426, de 2023, 2.530, de 2023 e 2.672, de 2023, e do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família ao Projetos de Lei nºs 2.205, de 2007 e 5.608, de 2009, na forma do Substitutivo da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa;
- ii) pela rejeição dos 1.474, de 2015, 9.708, de 2018, 1.427, de 2019, 3.152, de 2019 e 2.705, de 2022.

Sala das Sessões, em 09 de agosto de 2023.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2023-



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Laura Carneiro
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD237193596800>

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 2.131, DE 2007

(Apensados: PL nº 2.205/2007, PL nº 5.608/2009, PL nº 1.645/2011, PL nº 2.085/2011, PL nº 3.793/2012, PL nº 4.582/2012, PL nº 1.474/2015, PL nº 3.113/2015, PL nº 8.904/2017, PL nº 10.891/2018, PL nº 9.708/2018, PL nº 1.106/2019, PL nº 1.206/2019, PL nº 1.427/2019, PL nº 1.617/2019, PL nº 1.811/2019, PL nº 2.222/2019, PL nº 3.152/2019, PL nº 957/2019, PL nº 5.598/2020, PL nº 1.892/2021, PL nº 2.078/2021, PL nº 2.306/2021, PL nº 2.724/2021, PL nº 3.338/2021, PL nº 3.377/2021, PL nº 3.619/2021, PL nº 3.916/2021, PL nº 4.545/2021, PL nº 599/2021, PL nº 756/2021, PL nº 928/2021, PL nº 1.816/2022, PL nº 2.705/2022, PL nº 1.024/2023, PL nº 1.332/2023, PL nº 1.426/2023, PL nº 2.530/2023 e PL nº 2.672/2023)

Altera as Leis nºs 10.820, de 17 de dezembro de 2003, e 14.509, de 27 de dezembro de 2022, para dispor sobre a concessão de crédito consignado sem autorização do beneficiário, e altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, para classificar como prática discriminatória a conduta que especifica.

Art. 1º Esta Lei altera as Leis nºs 10.820, de 17 de dezembro de 2003, e 14.509, de 27 de dezembro de 2022, para dispor sobre a concessão de crédito consignado sem autorização do beneficiário, e altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, para classificar como prática discriminatória a conduta que especifica.

Art. 2º A Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-C:

“Art.6º-C Nas operações de crédito consignado de que trata esta Lei, fica vedada à instituição consignatária contratar empréstimo, financiamento, cartão de crédito, cartão consignado de benefício ou arrendamento mercantil que não tenha sido expressamente autorizado pelo beneficiário.

§ 1º O consumidor que identificar o recebimento de valor referente a uma operação mencionada no caput deste



* C D 2 3 7 1 9 3 5 9 6 8 0 0 *



artigo não solicitada ficará isento do pagamento de quaisquer encargos, desde que, no prazo de sessenta dias, contados da data do recebimento dos valores, requeira à instituição consignatária, por meio de qualquer de seus canais oficiais de comunicação, a devolução da totalidade dos valores recebidos.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, a instituição consignatária incorrerá em multa automática de dez por cento do valor depositado, a ser revertida em favor do consumidor, salvo se, em até quarenta e cinco dias, contados do pedido a que se refere o parágrafo anterior, comprovar a hipótese de engano justificável, conforme artigo 42, parágrafo único, da Lei 8.078, de 11 de setembro, 1990.

§ 3º Nas contratações realizadas por meios remotos, a instituição consignatária deverá adotar tecnologia que permita a confirmação da identidade do cliente e do consentimento da contratação da operação, por meio de reconhecimento biométrico ou acesso autenticado, a partir da utilização de ferramentas tecnológicas, ou, ainda, por meio de dupla confirmação por parte do beneficiário para contratação do crédito.”

Art. 3º O art. 2º da Lei n.º 14.509, de 27 de dezembro de 2022, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 2º, 3º, 4º e 5º, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:

“Art. 2º

§ 1º

I -

II -

§ 2º Nas operações de que trata este artigo, fica vedada à instituição consignatária contratar empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou arrendamento



mercantil que não tenha sido expressamente autorizado pelo servidor.

§ 3º O servidor que identificar o recebimento de valor referente a uma operação mencionada no caput deste artigo não solicitada ficará isento do pagamento de quaisquer encargos, desde que, no prazo de sessenta dias, contados da data do recebimento dos valores, requeira à instituição consignatária, por meio de qualquer de seus canais oficiais de comunicação, a devolução da totalidade dos valores recebidos.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, a instituição consignatária incorrerá em multa automática de dez por cento do valor depositado, a ser revertida em favor do servidor, salvo se, em até quarenta e cinco dias, contados do pedido a que se refere o parágrafo anterior, comprovar a hipótese de engano justificável, conforme artigo 42, parágrafo único, da Lei 8.078, de 11 de setembro, 1990.

§ 5º Nas contratações realizadas por meios remotos, a instituição consignatária deverá adotar tecnologia que permita a confirmação da identidade do servidor e do consentimento da contratação da operação, por meio de reconhecimento biométrico ou acesso autenticado, a partir da utilização de ferramentas tecnológicas, ou, ainda, por meio de dupla confirmação por parte do beneficiário para contratação do crédito.” (NR)

Art. 4º O art. 4º da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 4º

.....

§3º É considerada discriminatória à pessoa idosa a estipulação de exigências não extensivas a outros públicos, como o comparecimento físico em agências ou instalações.” (NR)



Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 09 de agosto de 2023.



**Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora**

Apresentação: 09/08/2023 16:10:45.987 - PLEN
PRLP 3 => PL 2131/2007
PRLP n.3



* C D 2 3 7 1 9 3 5 9 6 8 0 0 *



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Laura Carneiro
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD237193596800>